

# 한국소비자원 의료분쟁 조정제도의 개선방안

전 병 남\*

I. 서론
II. 소비자원의 조정 절차 및 현황
1. 조정절차
2. 피해구제 및 조정 현황
III. 소비자원 의료분쟁 조정제도의 개선방안
1. 소비자원 의료분쟁 조정제도의 존립 이유
2. 내부적 개선방안
3. 대외적 개선방안 - 관련 법률의 개정
IV. 결론

## I. 서론

“가장 나쁜 화해도 가장 좋은 판결보다 낫다”. 분쟁해결 방법으로서 조정 또는 화해의 중요성을 강조한 이 법언은 의료분쟁에 더 타당할 수도 있다. 의료분쟁은 필연적으로 환자의 생명과 신체의 침해를 수반하여 발생하는 경우가 많고, 또한 환자와 의사간의 불신으로 인하여 환자 측은 억울한 죽음에 대한 신원(伸冤)을 위한 투쟁을, 의사 측은 가해자라는 누명(陋名)을 벗기 위한 투쟁을 벌이게 됨에 따라 시간이 흐를수록 감정적 대립이 더 커지는 경우가 많다. 따라서 의료분쟁은 당사자 간 감정의 골이 커지기 전에 조정을 통한 신속한 해결이 요구

\* 논문접수: 2015.5.10 \* 심사개시: 2015.5.10 \* 수정일: 2015.6.10. \* 게재확정: 2015.6.20.

\* 변호사, 법학박사, 이화여대 법학전문대학원 겸임교수.

\* 이 논문은 2015.6.29. 한국소비자원에서 개최된 2015년 의료세미나 『의료분쟁 해결의 효율화 방안』에서 발표한 논문을 수정·보완한 것이다.

되기도 한다.

우리나라만큼 의료분쟁에 관한 대체적 분쟁해결제도가 다양한 나라는 없다.<sup>1)</sup> 현재 사적 조정제도는 당사자 간의 화해, 대한의사협회 공제회, 민간보험 회사의 의사 및 병원배상책임보험이 있고, 행정형 조정제도는 소비기본법에 의한 한국소비자원(이하 ‘소비자원’이라고만 함)의 피해구제 및 소비자분쟁 조정위원회의 조정, 의료사고 피해구제 및 의료분쟁 조정 등에 관한 법률(이하 ‘의료분쟁조정법’이라고만 함)에 의한 한국의료분쟁조정중재원(이하 ‘조정중재원’이라고만 함)의 조정 등이 있으며, 사법형 조정제도는 민사조정법에 의한 법원조정센터와 수소법원의 조정제도가 있다.<sup>2)</sup>

이들 대체적 분쟁해결제도 중 활발한 활동 및 성과를 보이고 있는 곳은 소비자자원과 조정중재원이다. 소비자원은 1999. 2. 5. 구소비자보호법의 개정에 의해 의료피해 구제업무를 시행한 이래 현재에 이르고 있고, 조정중재원은 지난 20여 년 동안의 오랜 논의 끝에 2011. 3. 11. 의료분쟁조정법이 제정<sup>3)</sup>됨에 따라 2012. 4. 8.부터 의료분쟁 조정업무를 개시하여 현재에 이르고 있다.

그런데 소비자원이 16년이라는 오랜 기간 동안 의료분쟁 조정업무를 수행하여 왔음에도 소액사건 위주의 업무처리 및 전문성 결여를 이유로 그 대안으로 조정중재원이 출범하였다는 점<sup>4)</sup>에 비추어 볼 때, 조정중재원이 출범한지 3

1) 외국의 대체적 의료분쟁해결제도에 관하여는 김민중, “의료분쟁조정법의 기본이념과 현실”, 『의료법학』, 제14권 제1호, 대한의료법학회, 2013. 6., 45면 이하; 박영호, 『의료분쟁과 법』, 법률정보센터, 2005, 168면 이하; 김민규, “의료분쟁의 재판 외 처리제도에 관한 비교법적 고찰”, 『법이론과 실무』, 제5집, 2002, 81면 이하; 남준희, “독일의 의료분쟁과 대체적 분쟁해결방안(ADR)-독일 의료중재원과 의료감정위원회를 중심으로-”, 『의료법학』, 제10권 제2호, 2009. 12., 407면 이하 등이 있다.

2) 이들 제도에 관한 소개로는 전병남, “의료분쟁조정법안(약칭)의 민사법적 고찰”, 『의료법학』, 제11권 제1호, 2010. 6., 11면 이하. 의료분쟁조정법 제정 이전의 소송외적 의료분쟁해결에 관하여는 김천수, “의료분쟁과 ADR”, 『비교사법』, 제32호, 한국비교사법학회, 2006. 3., 4면; 김상찬·권수진, “의료분쟁해결과 ADR”, 『법과 정책』, 제17집 제1호, 2011. 2., 119면; 김병일, “ADR에 의한 의료분쟁 해결의 현황과 과제”, 『법학연구』, 제16권 제1호, 충남대학교 법학연구소, 2005. 12., 239면 등 참조.

3) 의료분쟁조정법의 제정경과 및 주요 쟁점사항에 관하여는 석희태, “의료사고 관련 특별법 제정에서의 새로운 논쟁점”, 『의료법학』, 제7권 제1호, 2006. 6., 261면 이하 참조.

4) 보건복지가족위원회장은 의료분쟁조정법안의 제안사유를 “현행법상 의료사고로 인한 손해

년이 지난 지금 소비자원의 현주소를 살펴볼 필요가 있다. 즉, 소비자가원이 조정 중재원 출범 이후에도 여전히 내재적 한계를 극복하지 못하고 있는지, 아니면 조정중재원과 견줄만한 또는 그 이상의 수준으로 발전하였는지 여부에 대한 평가와 아울러, 더 나은 조정기관으로 도약하기 위한 방안을 강구해야 할 시점에 이르렀다. 이러한 평가 및 개선방안을 검토하기 위해서는 부득이 조정중재원과의 비교가 불가피하다. 이러한 비교분석을 해야 만이 소비자가원이 조정중재원과 대등한 입장에서 상호 견제와 건전한 경쟁을 통하여 대체적 분쟁해결제도의 모범이 될 수 있는 토대를 마련할 수 있기 때문이다.

따라서 본고에서는 먼저 소비자원의 조정절차 및 현황에 관하여 살펴보고(II), 조정 제도의 문제점 및 조정중재원과의 건전한 경쟁을 할 수 있는 법적, 제도적 개선방안을 검토한 후(III), 결론을 맺기로 한다(IV).

## II. 소비자원의 조정 절차 및 현황

### 1. 조정절차<sup>5)</sup>

#### 가. 피해구제국 의료팀- 피해구제업무

##### (1) 신청절차

소피자는 물품 등의 사용으로 인한 피해의 구제를 한국소비자원에 신청할 수 있고(법 제55조 제1항), 국가·지방자치단체 또는 소비자단체는 소비자로부터 피해구제의 신청을 받은 때에는 한국소비자원에 그 처리를 의뢰할 수 있다(제2항).

---

를 배상받기 위하여... 「소비자보호법」에 따른 소비자분쟁조정위원회의 조정 등을 이용할 수 있으나, ... 충분한 전문성을 갖추지 못한 채 소액사건 위주로 기능을 발휘하고 있다는 문제점이 있음. 이에 의료분쟁을 신속·공정하고 효율적으로 해결하기 위하여 특수법인의 형태로 한국의료분쟁조정중재원을 설립하고...”라고 밝히고 있다.

5) 한국소비자원의 조정절차 및 현황에 관하여는 김경례, “제소 전 의료분쟁 해결에 관한 연구 - 한국소비자원 의료분쟁 조정을 중심으로 -”, 『의료법학』, 제13권 제1호, 2012. 6., 71면 이하 참조.

사업자는 소비자로부터 피해구제의 신청을 받은 때에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 한하여 한국소비자원에 그 처리를 의뢰할 수 있다. 1. 소비자로부터 피해구제의 신청을 받은 날부터 30일이 경과하여도 합의에 이르지 못하는 경우, 2. 한국소비자원에 피해구제의 처리를 의뢰하기로 소비자와 합의한 경우, 3. 그 밖에 한국소비자원의 피해구제의 처리가 필요한 경우로서 대통령령이 정하는 사유에 해당하는 경우(제3항).

## (2) 피해구제절차의 중지

피해구제팀은 당사자가 피해구제 처리절차 중에 법원에 소송을 제기한 경우에는 피해구제절차를 중지하고, 당사자에게 통지하여야 한다(제59조).

## (3) 처리기간

원장은 피해구제의 신청을 받은 날부터 30일 이내에 합의가 이루어지지 아니하는 때에는 지체 없이 제60조의 규정에 따른 소비자분쟁조정위원회에 분쟁조정을 신청하여야 한다. 다만, 피해의 원인규명 등에 상당한 시일이 요구되는 피해구제신청사건으로서 대통령령이 정하는 사건에 대하여는 60일 이내의 범위에서 처리기간을 연장할 수 있다(제58조).

## (4) 합의권고

피해구제팀은 피해구제신청의 당사자에 대하여 피해보상에 관한 합의를 권고할 수 있다(제57조)

# 나. 소비자분쟁조정위원회

## (1) 구성

소비자와 사업자 사이에 발생한 분쟁을 조정하기 위하여 한국소비자원에 소비자분쟁조정위원회를 두고(소비자기본법 제60조 제1항), 조정위원회는 위원장

1인을 포함한 50인 이내의 위원으로 구성하며, 위원은 대학이나 공인된 연구기관에서 부교수 이상 또는 이에 상당하는 직에 있거나 있었던 자로서 소비자권의 관련분야의 전공자등으로 구성하며(제2항), 조정위원회의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 조정위원회에 분야별 전문위원회를 둘 수 있다(제6항).

## (2) 조정절차

소비자와 사업자 사이에 발생한 분쟁에 관하여 국가 및 지방자치단체에 설치된 기구에서 소비자분쟁이 해결되지 아니하거나 소비자단체에 의한 합의권고에 따른 합의가 이루어지지 아니한 경우 당사자나 그 기구 또는 단체의 장은 조정위원회에 분쟁조정을 신청할 수 있다(제65조 제1항). 조정위원회는 분쟁조정을 신청받은 때에는 그 신청을 받은 날부터 30일 이내에 그 분쟁조정을 마쳐야 하며(제66조 제1항), 부득이한 경우 그 기간을 연장할 수 있다(제2항).

## (3) 조정결정

조정위원회의 위원장은 분쟁조정을 마친 때에는 지체 없이 당사자에게 그 분쟁조정 내용을 통지하여야 하고(제67조 제1항), 통지를 받은 당사자는 그 통지를 받은 날부터 15일 이내에 분쟁조정 내용에 대한 수락 여부를 조정위원회에 통보하여야 하며, 이 경우 15일 이내에 의사표시가 없는 때에는 수락한 것으로 본다(제2항). 당사자가 분쟁조정 내용을 수락하거나 수락한 것으로 보는 때에는 그 분쟁조정 내용은 재판상 화해와 동일한 효력을 갖는다(제4항).

## 2. 피해구제 및 조정 현황 - 조정중재원 출범 이후의 현황 및 조정중재원

### 조정과의 비교분석

#### 가. 처리건수 및 현황

조정중재원이 출범한 2012. 4. 이후 2014. 9.까지 소비자원과 조정중재원의 연도별 사건처리현황은 아래 표와 같다.<sup>6)</sup>

〈표 2-1〉 조정건수 및 조정금액 현황

구분	의료분쟁조정중재원				한국소비자원	
	2012년 (4월~12월)		2013년		2012년 (1월~12월)	2013년
조정 건수	신청 503건	개시 192건	신청 1,398건	개시 551건	321건	705건
조정 성립률	82.30% (성립 131건, 불성립 28건)		90.70% (성립 382건, 불성립 39건)		59.00% (성립 79건, 불성립 55건)	69.20% (성립 292건, 불성립 130건)
총 배상액	약 11억 7,000만원		약 36억 7,600만원		약 17억 900만원	약 51억 8,700만원
평균 배상액	약 770만원		약 870만원		약 1,270만원	약 1,200만원
최고 배상액	9,000만원		2억 9,200만원		약 2억 4,000만원	약 3억 3,000만원

\* 2014. 10. 20. 국회의원 김현숙, 보도자료

〈표 2-2〉 연도별 처리 현황

구분	2012.4.부터	2013년	2014.9.까지	합계(건)
한국소비자원	793	981	795	2,569
의료중재원	192	551	637	1,380

\* 김경례, “한국소비자원의 의료분쟁 현황과 역할”, 2015년 세미나 『의료분쟁 해결의 효율화 방안』, 한국소비자원, 2015, 23면, [표 8] 자료.

(1) 소비자원은 조정중재원 출범 이후에도 많은 의료분쟁사건을 처리하고 있다. 위 <표 2-2>에서 보는 바와 같이 소비자원은 조정중재원이 개원 이후인 2012년 4월부터 2014년 9월까지 2,569건을 처리한 반면, 조정중재원은 1,380건을 처리함으로써, 소비자원이 조정중재원에 비하여 1,189건을 더 처리한 것으로 나타났다.<sup>7)</sup> 즉, 소비자원은 조정중재원의 출범에도 불구하고 중

6) 소비자원의 2006년부터 2010년까지 피해구제 및 조정현황에 대하여는 권남희, “한국소비자원 의료 피해구제 현황 및 발전방안”, 『「의료소비자 권의 증진을 위한 발전방안」 세미나』, 한국소비자원, 2011, 9면 이하; 김경례, 제소 전 의료분쟁 해결에 관한 연구, 75면 이하.

7) 이에 관하여 현두륜 변호사는 의료분쟁조정법 시행 이전에 발생한 의료사고는 조정중재원의 분쟁조정대상이 아닌데다가 그 이후 발생한 의료사고의 경우에도 피신청인이 동의하지 않아서 더 이상 절차를 진행하지 못한 사건들이 상당부분 소비자원으로 이동하였기

전보다 더 많은 사건을 처리해오고 있을 뿐만 아니라, 조정중재원보다 처리건수가 많다는 것을 알 수 있다. 물론 소비자원은 16년째 의료분쟁을 처리해오고 있는 반면, 조정중재원은 출범한지 3년밖에 되지 않았기 때문에 처리건수만을 가지고 비교우위를 말할 수는 없고, 또한 이와 같은 현황이 지속되리라는 보장도 없지만, 적어도 조정중재원이 설립되면 소비자원의 업무처리건수는 현저히 줄어들어 존립이 위태로울 것이라는 예상을 뒤집은 결과이다.

(2) 또한 소비자원은 소액사건뿐만 아니라 고액사건도 많이 처리해왔다.

위 <표 2-1>에서 보는 바와 같이 2013년도 평균배상액은 소비자원이 12,000,000원인 반면 조정중재원은 8,700,000원이었고, 최고배상액은 소비자원이 330,000,000원인 반면 조정중재원이 292,000,000원이었다.<sup>8)</sup> 이는 소비자원이 소액사건 위주로 기능하는 한계가 있어 조정중재원의 설립이 필요하다는 제안의견을 무색하게 하는 결과이다.

(3) 조정중재원에서 각하된 조정신청 사건이 소비자원에 다시 접수된 경우는 그리 많지 않다.

조정중재원은 피신청인이 조정절차에 불응하는 표시하거나, 조정신청서를 송달받은 날로부터 14일 이내에 아무런 의사표시를 하지 않는 경우에는 조정신청을 각하하여야 한다.<sup>9)</sup> 신청인은 조정중재원에서 조정신청이 각하되었다고

때문이며, 아울러 소비자원은 의료사고뿐만 아니라 진료비에 관한 분쟁도 처리하다보니, 중재원보다 더 많은 사건을 처리하였다고 판단하고 있다. “의료분쟁조정법 시행에 따른 성과와 과제”, 『의료법학』, 제14권 제1호, 2013. 6, 131면.

8) 그 외 김경례, 한국소비자원의 의료분쟁 현황과 역할, 8면 이하에서 언급한 사례 중 [사례1]은 170,000,000원, [사례2]는 1년간 진료비 40,000,000원 면제+300,000,000원, [사례3]은 36,000,000원, [사례4]는 15,000,000원, [사례7]은 진료비 50,000,000원 감면+위자료 43,000,000원, [사례8]은 28,000,000원에 각 합의하였는데, 위 합의금액이 결코 소액이라고 볼 수 없다.

9) 의료분쟁조정법 제27조 제8항은 “... 조정신청서를 송달받은 피신청인이 조정에 응하고자 하는 의사를 조정중재원에 통지함으로써 조정절차를 개시한다. 피신청인이 조정신청서를 송달받은 날부터 14일 이내에 조정절차에 응하고자 하는 의사를 통지하지 아니한 경우 원장은 조정신청을 각하한다”고 규정하고 있다.

하더라도 다시 소비자원에 피해구제신청을 할 수 있는데, <표 2-3>에서 보는 바와 같이 그로 인한 신청건수는 3년간 221건으로 해당기간 동안 소비자원이 처리한 건수에 비추어 볼 때 큰 비중을 차지하는 것은 아니다. 즉, 소비자원이 조정중재원의 각하사건에 관한 이른바 ‘이삭줍기’는 그렇게 많은 비중을 차지하는 것은 아니다.

(표 2-3) 조정중재원 각하 후 소비자원에 신청된 건수 현황

구분	2012.4.~12.	2013	2014.1.~9.	계
건수	18	88	115	221

\* 2014. 10. 20. 국회의원 김현숙, 보도자료

(4) 다만, 2013년도 조정성립률은 소비자원이 69.2%, 조정중재원이 90.7%로, 조정중재원이 더 높다.

이는 소비자원은 피신청인의 참여의사에 관계없이 조정절차를 진행하지만, 조정중재원은 피신청인이 조정 참여의사를 표시한 경우에 한하여 조정절차를 진행하다보니 그만큼 조정성립률이 높아질 수밖에 없고, 또한 소비자원이 조정중재원에 비하여 많은 사건을 처리하다보니 상대적으로 조정성립률이 낮아질 수밖에 없다. 따라서 조정성립률만 가지고 상대적 우위여부를 판단할 수는 없다.

### III. 소비자원 의료분쟁 조정제도의 개선방안 - 조정중재원과 의 건전한 경쟁을 위한 대안

#### 1. 소비자원 의료분쟁 조정제도의 존립 이유

##### 가. 의료분쟁 해결기구의 다원화

의료분쟁 해결기구로서 소비자원과 조정중재원의 기능과 역할은 중복된다고 볼 여지가 있다. 그러나 다원화된 의료분쟁 해결기구는 당사자로 하여금 선



택의 기회를 부여한다는 점에서 볼 때, 긍정적으로 받아들일 수 있다. 더욱 위에서 살펴본 바와 같이 소비자원이 조정중재원에 비하여 조직이나 인원·예산 등 모든 면에서 열악한 지위에 있음에도 조정중재원보다 더 많은 의료분쟁 처리건수 및 조정성립 금액 등의 성과를 올린 것은, 소비자원의 존재이유를 역설적으로 설명해주는 것이다. 오히려 이러한 근거를 바탕으로 조정중재원을 소비자원으로 통폐합하자는 주장까지 제기되고 있는 상황이다.<sup>10)</sup>

이와 같이 소비자들이 조정중재원이 아닌 소비자원을 선택하여 조정 신청을 한 것은 당사자의 자발적 선택에 따른 것이므로, 이를 존중해줄 필요가 있다. 또한 조정중재원도 소비자원과의 건전한 경쟁을 통하여 좀 더 조정 성과를 높인다면, 이 역시 소비자들에게 유익한 것이다. 그러므로 조정기구가 중복된다거나, 예산 낭비라는 등의 단순 논리로 두 기구를 통폐합하자는 논리는 타당하지 않다.

## 나. 조정중재원과 무의미한 조정절차의 중복을 피함

소비자원의 피해구제 절차와 조정중재원의 조정 절차는 중복하여 진행되지 않는다. 소비자기본법은 소비자의 피해구제업무를 수행함에 있어 소비자분쟁조정위원회에 준하는 분쟁조정기구에 피해구제신청이 되어 있는 경우에는 처리대상에서 제외하고 있는데,<sup>11)</sup> 조정중재원이 소비자분쟁조정위원회에 준하

10) 국회 보건복지위원회 소속 새누리당 김재원의원은 2014. 10. 22. “의료사고가 증가하면서 분쟁조정 건수도 급증하고 있는데, 이원화된 의료분쟁조정기관 간 업무가 중복되어 국민 혈세를 낭비하고 있다. 한국의료분쟁조정중재원은 한국소비자원보다 직원이 3배나 많고, 예산도 10배나 더 쓰지만, 상담이나 조정건수는 오히려 한국소비자원보다 적다. 또한 강제조정이 안 되고 소송지원이나 피해구제 기능도 없어, 의료사고의 보다 전문적인 조정이라는 한국의료분쟁조정중재원 설립 취지가 무색한 실정이다. 정부는 한국의료분쟁조정중재원을 한국소비자원으로 통폐합하는 방안을 적극 검토해야 한다”고 말했다. [http://m.medipana.com/index\\_sub.asp?NewsNum=157239](http://m.medipana.com/index_sub.asp?NewsNum=157239).

11) 소비자기본법 제35조 제2항은 “한국소비자원이 제1항 제5호의 규정에 따른 업무를 수행함에 있어서 다음 각 호의 사항은 그 처리대상에서 제외한다. … 2. 그 밖에 다른 법률의 규정에 따라 설치된 전문성이 요구되는 분야의 분쟁조정기구에 신청된 피해구제 등으로서 대통령령이 정하는 피해구제”라고 규정하고 있고, 소비자기본법 시행령 제28조는 “법 제35조제2항 제2호에서 “대통령령이 정하는 피해구제”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다. 1. 다른 법률에 따라 제45조제1항의 소비자분쟁조정위원회에 준하는 분쟁조정기구가 설치되어 있는 경우 그 분쟁조정기구에 피해구제가 신청되어 있거나 이

는 분쟁조정기구라는 점을 고려한다면, 이미 조정중재원에 조정신청된 사건에 관하여는 소비자원의 피해구제신청 대상이 되지 않는다.

또한 소비자분쟁조정위원회 조정절차와 조정중재원의 조정절차는 중복하여 진행되지 않는다. 의료분쟁조정법 제27조 제3항은 “조정중재원은 이미 해당 분쟁조정사항에 대하여 소비자기본법 제60조의 규정에 따른 소비자분쟁조정위원회에 분쟁조정이 신청된 경우에는 신청을 각하한다”고 규정하고 있어, 소비자분쟁조정위원회와 조정중재원간에는 조정절차가 중복되어 진행될 여지가 없다.<sup>12)</sup>

이처럼 소비자원의 피해구제업무와 소비자분쟁조정위원회의 조정신청이 조정중재원의 조정신청과 중복되는 경우에는, 신청을 각하하거나 피해구제를 하지 않음으로써 상호 간 조정업무가 중복되지 않도록 조율하고 있다.

## 다. 의료분쟁조정법에 따른 업무처리의 한계

위에서 살펴본 바와 같이 조정중재원은 당사자가 조정신청을 하더라도 피신청인이 조정절차에 참여하지 않는 경우에는 조정신청을 각하할 수밖에 없다.<sup>13)</sup> 이러한 경우 조정절차를 통해 분쟁해결을 원하는 당사자로서는 소비자원에 조정신청을 하여야 한다. 만일 소비자원이 이러한 역할을 하지 않는다면, 당사자

미 그 피해구제절차를 거친 사항과 동일한 내용의 피해구제...”라고 규정하고 있다.

12) 이에 관하여 김민중 교수는 의료분쟁에 관한 한 의료분쟁조정법이 소비자기본법과의 관계에서 특별법적·전문법적 지위에 있으므로, 특별법 우선의 원칙에 의하여 오히려 소비자기본법상의 분쟁조정신청이 각하되어야 한다고 주장한다. 앞의 논문, 74면. 그러나 법령들이 서로 일반법과 특별법 관계에 있는지 여부는 개별규정마다 판단하여야 하는 경우도 있고, 또한 각 법령의 입법취지, 법문의 표현방법 등을 종합적으로 고려하여야 하는데, 의료분쟁조정법이 소비자분쟁조정위원회와 업무가 중복되지 않도록 규정한 것은 적어도 업무분담과 관련해서는 소비자기본법과 동등한 관계에 있음을 천명한 것으로 보인다. 따라서 조정중재원과 소비자분쟁조정위원회는 서로 대등한 성격의 분쟁조정기구이므로, 어느 쪽이든 먼저 진행된 조정절차를 존중하여야 한다.

13) 이에 관하여 의료분쟁조정법 제27조 제8항을 전면 삭제하여야 한다는 주장으로는 황승연, “의료분쟁조정제도 운영에 따른 문제점 및 개선방안”, 『의료법학』, 제14권 제1호, 2013. 12., 100면. 반면 현두륜번호사는 피신청인이 조정조서를 송달받은 날로부터 14일 이내에 아무런 의사표시를 하지 않을 경우 동의한 것으로 간주하는 것으로 개정하여야 한다는 의견을 밝히고 있다. 앞의 논문, 135면.

는 어쩔수 없이 조정절차가 아닌 소송을 통하여 분쟁을 해결할 수밖에 없다.

또한 조정중재원은 2012. 4. 8. 이후에 최초로 종료된 의료행위 등으로 인하여 발생한 의료사고부터 조정절차를 진행한다.<sup>14)</sup> 그런데 2012. 4. 8. 이전에 발생한 의료사고 가운데 아직 소멸시효가 완성되지 아니한 의료행위에 관한 분쟁은 조정중재원에 조정신청을 할 수 없고, 오로지 소비자원에만 조정신청을 하여야 한다.

이와 같이 당사자는 조정중재원에 조정신청을 할 수 없거나, 조정신청을 하더라도 각하되는 경우가 있기 때문에 소비자원에 조정신청을 할 수밖에 없다. 소비자원은 이러한 문제들을 극복하기 위한 대안으로서 존재 이유를 찾을 수 있다.<sup>15)</sup>

## 라. 존립을 위한 개선방안의 강구 필요성

위에서 살펴본 바와 같이 소비원은 조정중재원의 출범에도 불구하고 존립하여야 할 근거가 있다. 그런데 소비자원이 조정중재원과 건전한 긴장관계를 유지한 채 의료분쟁 조정업무를 수행하기 위해서는 조정중재원과 대등한 관계가 유지되도록 시스템 및 관련 법률을 개정할 필요가 있다. 그러므로 이하에서는 소비자원이 개선하여야 할 운영상의 문제, 법적인 문제에 관하여 살펴보기로 한다.

## 2. 내부적 개선방안

### 가. 신청당사자- 외국인과의 의료분쟁 조정

#### (1) 외국인 포함여부

2012년 현재 국내 외국인 체류자는 1,445,103명이고,<sup>16)</sup> 2013년도 외국인

14) 의료분쟁조정법 부칙 제3조는 “이 법은 이 법 시행 후 최초로 종료된 의료행위 등으로 인하여 발생한 의료사고부터 적용한다”고 규정하고 있고, 의료분쟁조정법은 2012. 4. 8. 부터 시행되었다.

15) 물론 이와 같은 근거는 한시적이다. 즉, 의료분쟁조정법 제27조 제8항을 삭제하는 방법으로 개정하거나, 의료사고가 2012. 4. 8. 이후에 발생하는 시점이 도달한다면, 그러한 사유로 소비자원의 존재이유를 찾을 수는 없을 것이다.

환자 유치수는 211,218명이다.<sup>17)</sup> 이처럼 최근 근로자를 비롯한 외국인 체류자가 급속히 늘고 있고, 의료관광으로 한국을 찾은 외국인 환자가 급속히 증가함에 따라 그로 인한 의료분쟁 역시 증가할 것으로 보인다.

이에 관하여 의료분쟁조정법 제3조는 “대한민국 국민이 아닌 사람이 보건의료기관에 대하여 의료사고로 인한 손해배상을 구하는 경우”에도 적용하도록 규정하고 있다. 반면 소비자기본법 제2조 제1호는 ““소비자”라함은 사업자가 제공하는 물품 또는 용역을 소비생활을 위하여 사용하는 자...”라고 규정하고 있고, 제55조 제1항은 “소비자는 물품 등의 사용으로 인한 피해구제를... 신청할 수 있다”라고만 규정하고 있을 뿐, 외국인도 적용한다는 규정은 없다. 물론 소비자기본법의 목적에 비추어 볼 때 외국인 소비자를 배제할 이유가 없지만, 이를 명확하게 규정할 필요가 있다.

한편 외국인과의 의료분쟁이 발생하였을 경우에는 소송보다는 조정절차가 유용할 수 있다. 외국인의 국적이 다양하고, 그들의 법체계, 손해배상액 산정 방식 등이 우리나라와 달라,<sup>18)</sup> 재판관할권, 준거법, 보상체계 등에 대하여 명확한 합의가 이루어지지 않는다면 소송을 통한 분쟁해결은 더 복잡해질 수 있기 때문에<sup>19)</sup> 신속하고 효율적인 분쟁해결을 저해하게 된다. 또한 국내에 체류하지 않는 외국인 환자가 국내에서 소송을 제기하는 경우에는 소송대리인 선임, 소송절차 진행(국내 병원에서의 신체감정), 조정 시에 참여문제 등 현실적인 어려움에 봉착할 수도 있다.

## (2) 외국인 의료분쟁에 대한 대비

소비자원이 외국인 환자에 대한 피해구제 또는 조정결정시에 피해구제금액

16) 2012년 통계청 자료.

17) 보건복지부, 2013년 시도별 외국인환자 유치현황

18) 외국인의 손해배상액 산정에 관하여는 “외국사법제도연구(1) - 각국의 인신사고 손해배상사건에서의 손해배상액 산정-”, 『법원행정처』, 2007; 한국보건산업진흥연구원, 『외국인환자의 의료분쟁 예방 및 해결방안』, 2008, 각 참조.

19) 정정일, “외국인 환자와의 의료분쟁에 관한 연구”, 『의료법학』, 제13권 제2호, 2012. 12., 309면 이하.

또는 조정금액을 산출함에 있어서는, 외국인 환자의 적극적 손해(치료비, 보조구 구입비, 개호비, 장례비), 소극적 손해(일실수입, 일실퇴직금), 정신적 손해(위자료) 등을 고려하지 않을 수 없다.

그중 일실수입은 사고 당시의 피해자의 수입을 기준으로 하는데,<sup>20)</sup> 외국인 환자의 수입은 사고 당시 국내에서의 수입이 있는지 여부에 따라 달라진다.<sup>21)</sup> 국내에서의 수입이 전혀 없는 경우, 예를 들면 의료관광과 같이 오직 질병을 치료하기 위한 목적으로 일시 체류하는 경우에는 그 환자의 경제활동이 외국(또는 모국)에서 이루어지기 때문에 모국에서의 수입을 기준으로 하고, 반면 체류허가를 받고 일정기간 동안 근무하거나, 불법체류의 경우에는 체류허가기간(불법체류자의 경우에는 체류가능기간)에는 국내에서의 수입을 기준으로 하고, 그 이후에는 모국에서의 수입을 기준으로 산정하여야 한다.<sup>22)</sup> 이 경우 모국에서의 수입을 산정하기 위해서는 모국에서의 직업, 소득실태, 가동연한 등을 고려하여야 하는데, 이와 같은 수입관련자료 중 일용근로자의 경우에는 본국 정부가 발간하는 공식자료(중국 통계연감, 일본 후생노동성이 발간한 임금

20) 대법원은 “일실수입은 피해자의 노동능력이 가지는 재산적 가치를 정당하게 반영하는 기준에 의하여 산정하여야 하므로, 사고 당시 일정한 직업에 종사하여 소득을 얻고 있었던 사람은 특별한 사정이 없는 한 그 소득이 일실수입 산정의 기초가 된다”고 판시하였다(대법원 2013.11.14. 선고 2011다82063 판결).

21) 외국인의 체류형태에 따른 일실수입의 산정에 관한 논의로는 박원규, “외국인에 대한 손해배상의 산정방법”, 『저스티스』, 73호, 2003. 6., 246면 이하; “불법체류 외국인 노동자의 일실수입 산정방법”, 『재판실무』, 제3집, 2005, 105면 이하; 최홍엽, “불법체류 외국인의 산업재해와 손해배상액의 산정”, 『노동법률』, 제90호, 1998, 13면 이하; 박기갑, “한국 체류 중국동포의 법률문제”, 『강원법학』, 제14권, 2001. 12., 301면 이하; 최상렬, “불법체류 외국인의 일실이익 산정방법”, 『대법원판례해설』, 제31호, 1998, 52면 이하; 윤태식, “외국인의 인신 손해배상산정에 있어서의 일실수입과 위자료”, 『법조』, 제52권 제9호(통권 564호), 2003. 9., 98면 이하; 임중현, “외국인 노동자의 손해배상액 산정”, 『법조』, 제43권 제5호(통권452호), 1994. 5., 68면 이하 등이 있다.

22) 대법원은 “일시적으로 국내에 체류한 후 장래 출국할 것이 예정되어 있는 외국인의 일실이익을 산정함에 있어서는 예상되는 국내에서의 취업가능기간 내지 체류가능기간 동안의 일실이익은 국내에서의 수입(실제 얻고 있던 수입 또는 통계소득)을 기초로 하고, 그 이후에는 외국인이 출국할 것으로 상정되는 국가(대개는 모국)에서 얻을 수 있는 수입을 기초로 하여 일실이익을 산정하여야 할 것이고, … 이러한 법리는 비록 당해 외국인이 불법체류자라고 하더라도, 당해 외국인의 취업활동 자체가 공서양속이나 사회질서에 반하는 것으로서 사법상 당연무효가 되지 않는 이상, 마찬가지로 적용된다”고 판시한 바 있다(대법원 1998.09.18. 선고 98다25825 판결).

구조통계보고서 등)를 기준으로 하고, 급여생활자의 경우에는 본국 회사의 자료를, 개인사업자의 경우에는 수입을 증명할 수 있는 자료를 제출하게 한 후 외국 주재 대한민국 대사관이나 대한무역공사 등을 통하여 그 자료의 신빙성 검증할 수밖에 없다.<sup>23)</sup>

문제는 이와 같은 소득실태를 파악하는데 상당한 시간이 소요될 수밖에 없는데, 그 경우 의료분쟁 해결의 신속성을 저해하는 요소로 작용할 수 있다. 그러므로 소비자원은 외국인의 소득실태를 파악할 수 있는 자료를 수집하기 위해 유관기관과의 공조가 필요하다.

한편 외국인의 위자료를 산정함에 있어서는 본국의 경제사정, 또는 본국의 위자료 산정기준도 아울러 고려하여야 할 것인지 여부에 관하여 다툼의 여지가 있으나, 우리나라에서의 인신사고에 따른 위자료 산정기준에 따르면 될 것이다.<sup>24)</sup>

## 나. 분쟁조정 대상 - 의료사고 이외의 제조물사고도 포함하는지 여부

(1) 당사자는 ‘사업자가 제공한 물품 또는 용역으로 인한 생명·신체 또는 재산에 대한 손해가 발생한 경우’에 소비자원에 피해구제 또는 조정신청을 할 수 있다.<sup>25)</sup> 이를 의료분쟁과 관련하여 보면, 물품으로 인한 피해발생은 의약품, 혈액, 의료기기(성형보형물 등)의 결함으로 인한 제조물사고를 말하고, 용역

23) 정정일, 앞의 논문, 325면.

24) 소비자원의 위자료 산정기준에 관하여는 안법영·김경례, “의료사고의 손해배상과 위자료 산정 -한국소비자원 의료피해구제 사례들의 일별-”, 『의료법학』, 제13권 제2호, 2012. 12., 194면 이하 참조.

25) 소비자기본법 제2조는 “이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. “소비자”라 함은 사업자가 제공하는 물품 또는 용역(시설물을 포함한다. 이하 같다)을 소비생활을 위하여 사용(이용을 포함한다. 이하 같다)하는 자 또는 생산활동을 위하여 사용하는 자로서 대통령령이 정하는 자를 말한다”라고 규정하고 있고, 제4조는 “소비자는 다음 각 호의 기본적 권리를 가진다. 1. 물품 또는 용역(이하 “물품등”이라 한다)으로 인한 생명·신체 또는 재산에 대한 위해로부터 보호받을 권리”라고 규정하고 있고, 제55조 제1항은 “소비자는 물품 등의 사용으로 인한 피해의 구제를 … 신청할 수 있다”고 규정하고 있는데, 이러한 규정을 종합하여 보면 소비자가 신청할 수 있는 피해구제란 물품 또는 용역으로 인한 생명·신체 또는 재산에 대한 위해가 발생한 경우라고 정의할 수 있다.

으로 인한 위해발생은 의료인의 의료행위로 인하여 발생한 사고를 말한다고 볼 수 있다. 이러한 규정에 비추어 보면, 소비자원은 의료사고뿐만 아니라, 의료와 관련된 제조물사고로 인한 분쟁도 업무영역으로 하고 있다.<sup>26)</sup>

이에 반하여 조정중재원은 의료사고로 인한 분쟁만을 조정대상으로 하고 있고,<sup>27)</sup> 당해 사고가 의약품, 의료기기, 혈액 등으로 인하여 발생한 경우에는 사고와 관련한 피해구제절차를 안내한 후 조정절차를 중단한다.<sup>28)</sup>

이는 약사법 소정의 의약품, 의료기기법 소정의 의료기기, 혈액관리법 소정의 혈액은 제조 또는 가공된 동산이기 때문에 제조물에 해당하고, 그 의약품 등의 결함으로 인하여 환자의 생명 등에 손해가 발생한 경우에는 그 제조업자가 제조물책임법에 따라 손해배상책임을 지게 되므로,<sup>29)</sup> 분쟁조정대상에서 제외한다는 것이다.

(2) 이와 같이 소비자원은 의료사고뿐만 아니라 제조물사고에 관하여도 피해구제 대상으로 하고 있다. 그런데 피해구제국 의료팀이 제조물사고로 인한 분쟁까지도 담당하는 것은 전문성의 측면에서 재고해볼 필요가 있다. 우선 의

26) 김경례, 한국소비자원의 의료분쟁 현황과 역할, 5면을 보면, 소비자원은 의료행위뿐만 아니라 의약품, 한약, 의료기기, 혈액 등 의료행위와 관련된 모든 분쟁을 처리하고 있다고 언급하고 있다.

27) 의료분쟁조정법 제2조는 “이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “의료사고”란 보건의료인(「의료법」 제27조제1항 단서 또는 「약사법」 제23조제1항 단서에 따라 그 행위가 허용되는 자를 포함한다)이 환자에 대하여 실시하는 진단·검사·치료·의약품의 처방 및 조제 등의 행위(이하 “의료행위등”이라 한다)로 인하여 사람의 생명·신체 및 재산에 대하여 피해가 발생한 경우를 말한다. 2. “의료분쟁”이란 의료사고로 인한 다툼을 말한다”라고 규정하고 있고, 제8조는 “조정중재원의 업무는 다음 각 호와 같다. 1. 의료분쟁의 조정·중재 및 상담…”이라고 규정하고 있다.

28) 의료분쟁조정법 제36조 제5항은 “원장은 분쟁의 조정 결과 의료사고에 대한 의료인의 과실이 인정되지 아니하고 해당 의료사고가 보건의료기관이 사용한 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 물건의 흠으로 인한 것으로 의심되는 경우 신청인에게 그와 같은 취지를 설명하고 피해를 구제받을 수 있는 절차 등을 대통령령으로 정하는 바에 따라 안내하여야 한다. 1. 「약사법」 제2조에 따른 의약품, 한약 및 한약제제, 2. 「의료기기법」 제2조에 따른 의료기기, 3. 「혈액관리법」 제2조에 따른 혈액”이라고 규정하고 있다.

29) 제조물책임법 제3조 제1항은 “제조업자는 제조물의 결함으로 생명·신체 또는 재산에 손해(그 제조물에 대하여만 발생한 손해는 제외한다)를 입은 자에게 그 손해를 배상하여야 한다”라고 규정하고 있다.

료팀이 의약품 등의 결함을 찾아낸다는 것은 쉽지 않다. 또한 제조물사고의 경우에는 허가권자인 국가(식약처)의 국가배상책임, 제조회사의 제조물책임, 의사 또는 약사의 과실책임이 단독으로 또는 경합하여 발생하기도 하는데, 이들의 책임근거가 통상적인 의료과실과는 다르고, 책임이 경합하였을 경우에 복잡한 문제가 야기될 수 있다는 점을 고려한다면,<sup>30)</sup> 이들 간의 분쟁을 일거에 조정하기에는 상당한 시간과 노력, 전문성을 요한다.

따라서 제조물책임만이 문제되는 경우에는 소비자원내의 다른 피해구제국(예를 들어 제조물책임만을 전담하는 부서)으로 업무를 이관하고, 제조물사고와 의료과실이 경합되어 있는 경우에는 그 부서와 연계하여 업무를 처리하는 것을 고려해 볼 수 있을 것이다.<sup>31)</sup>

물론 제조물사고와 의료과실이 경합되어 있는 경우에 의료인만을 상대로 조정절차를 한 후, 의료인으로 하여금 추후 제조회사를 상대로 구상권을 행사하게 하는 방법을 고려할 수 있으나, 이는 의료분쟁의 신속, 일괄 해결이라는 이념에 반한다. 이러한 경우 의료인으로서의 분쟁을 일괄해결하기 위해 소송을 택할 수도 있다.

(3) 그리고 의약품사고가 의약품의 결함이 아닌 의약품 자체의 부작용으로 인한 경우에는 의약품안전관리원으로 업무를 이관하여야 한다. 의약품안전관리원은 의약품의 부작용으로 인하여 질병에 걸리거나 장애가 발생하거나 사망한 경우에 피해구제급여를 지급하고 있으므로,<sup>32)</sup> 소비자원이 조정절차를 진행하는 과정에서 의약품의 부작용으로 인하여 위해가 발생한 것이라고 판단되

30) 의약품사고로 인한 국가 등 주체 간의 책임경합에 관하여는 출처, 『의약품사고와 손해배상책임』, 법률문화원, 2008, 415면 이하 참조.

31) 국가는 물품 또는 용역을 제공한 사용자가 아니기 때문에 국가를 상대로 피해구제 또는 조정신청을 할 수 없다.

32) 약사법 제86조의 3 제1항은 “의약품안전관리원의 장은 의약품을 사용한 사람이 그 의약품의 부작용으로 인하여 질병에 걸리거나 장애가 발생하거나 사망한 때에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 피해구제급여(이하 “피해구제급여”라 한다)를 지급하여야 한다. 1. 진료비, 2. 장애일시보상금, 3. 사망일시보상, 4. 장례비”라고 규정하고 있다.



는 경우에는 당사자에게 그와 같은 취지를 설명하고 의약품안전관리원에서 의약품 피해구제급여를 받을 수 있도록 절차를 안내하고, 조정절차를 중단하여야 할 것이다.

### 다. 업무 및 인력 조정, 그리고 전문성 강화

(1) 분쟁을 신속하고 효율적으로 해결하기 위해서는 적절한 인력과 적당한 업무부담이 필수적이다. 그런데 <표3-1>에서 보는 바와 같이 소비자원은 조정중재원에 비하여 많은 사건을 처리함에도 불구하고 인력은 턱없이 부족한 것으로 보인다. 소비자원의 부족한 인력 및 과다한 업무부담은 조정의 충실도 및 만족도를 저해할 수 있고, 그로 인하여 소비자원이 의사와 환자 모두로부터 외면당할 수도 있으므로, 업무 및 인력조정이 필요하다.

<표 3-1> 현재 인력현황

한국소비자원(15명)		한국의료분쟁조정중재원(28명+12명)		
피해구제국	사무국(위원)	감정단	조정위원회	사무국
6명	9명	상임위원 6명	상임위원 6명	사업관리부
* 15명에 휴직자 4명 포함		조사관 18명	심사관 10명	경영기획부

\*자료: 김경례, 한국소비자원의 의료분쟁 현황과 역할, 제17면, [표 9] 자료.

(2) 우선 업무 조정은 의료팀의 전문성 및 신청사건의 업무관련성을 고려하여야 한다. 의료팀이 전문성이나 업무관련성도 없는 사건까지 처리하면서 인력부족 또는 과다한 업무 등의 문제를 제기하는 것은 모순이므로, 현재 처리하고 있는 사건 중 전문성 및 업무관련성이 없는 사건부터 정리할 필요가 있다.

위에서 살펴본 바와 같이 의료사고와 직접적인 관련이 없는 제조물사고는 다른 부서로 업무를 이관하거나 공조하여 처리하고, 의약품 부작용으로 인한 경우는 의약품안전관리원에 피해구제급여신청을 하도록 안내한 후 피해구제 절차를 중단하여야 한다.<sup>33)</sup> 그리고 진료비와 관련된 사건<sup>34)</sup>은 의료분쟁과 직

접적으로 관련이 있는 경우에 한하여 의료팀에서 처리하고,<sup>35)</sup> 진료비 예약 환급금 반환, 진료비과다청구 등과 같이 의료분쟁과 관련이 없는 단순한 민사사건에 불과한 경우에는 다른 부서에서 처리하도록 업무를 이관하거나, 건강보험심사평가원에 과다본인부담금 확인을 요청하도록 할 필요가 있다.<sup>36)</sup> 이와 같이 업무조정을 한 후 사건처리건수를 고려하여 그에 상응하는 인력을 확충하면 될 것이다.

(3) 한편 이러한 업무 및 인력조정과 병행하여야 할 것은 구성원의 전문성 향상이다. 이는 의료분쟁조정법이 ‘소비자보호법에 따른 소비자분쟁조정위원회가 충분한 전문성을 갖추지 못한 채 소액사건으로 위주로 기능을 발휘하고 있는 문제점’을 극복하기 위해 제정되었다는 점을 감안한다면, 소비자원 스스로 구성원들의 전문성 향상을 위해 끊임없이 재교육을 시행하여야 한다. 이를 위해 의료분쟁 담당자들이 해마다 전문위원에게 최신 의료현황 등에 대한 강의를 듣고 자문 내용에 대한 피드백을 함으로써 의료지식을 연마하고, 임상현실을 고려한 합리적 조정을 위해 노력하는 것<sup>37)</sup>은 매우 바람직하다.

33) 소비자기본법 제55조 제4항은 “원장은 … 피해구제의 신청(…)을 받은 경우 그 내용이 한국소비자원에서 처리하는 것이 부적합하다고 판단되는 때에는 신청인에게 그 사유를 통보하고 그 사건의 처리를 중지할 수 있다”라고 규정하고 있다.

34) 김경례, 한국소비자원의 의료분쟁 현황과 역할, 5면에 의하면 피해구제팀이 처리하는 진료비와 관련된 분쟁은 5.1%이다.

35) 예를 들어 소비자가 의료과실로 인한 피해구제와 아울러 진료비 반환도 신청하거나, 의사가 소비자의 피해구제신청에 대하여 미납진료비에 대한 상계주장을 하는 경우 등을 들 수 있다.

36) 국민건강보험법 제48조 제1항은 “가입자나 피부양자는 본인일부부담금 외에 자신이 부담한 비용이 제41조 제3항에 따라 요양급여 대상에서 제외되는 비용인지 여부에 대하여 심사평가원에 확인을 요청할 수 있다”라고 규정하고 있고, 제2항은 “제1항에 따른 확인 요청을 받은 심사평가원은 그 결과를 요청한 사람에게 알려야 한다. 이 경우 확인을 요청한 비용이 요양급여 대상에 해당되는 비용으로 확인되면 그 내용을 공단 및 관련 요양기관에 알려야 한다”라고 규정하고 있으며, 제3항은 “제2항 후단에 따라 통보받은 요양기관은 받아야 할 금액보다 더 많이 징수한 금액(이하 “과다본인부담금”이라 한다)을 지체 없이 확인을 요청한 사람에게 지급하여야 한다. 다만, 공단은 해당 요양기관이 과다본인부담금을 지급하지 아니하면 해당 요양기관에 지급할 요양급여비용에서 과다본인부담금을 공제하여 확인을 요청한 사람에게 지급할 수 있다”라고 규정하고 있다.

37) 김경례, 한국소비자원의 의료분쟁 현황과 역할, 16면.

## 라. 통합된 감정절차의 진행 - 감정의견 대립 시 조정필요

의료분쟁을 합리적으로 조정하기 위해서는 사실조사, 의료행위를 둘러싼 과실 유무 및 인과관계의 규명, 후유장애 발생 여부 등에 관한 감정이 필요하고,<sup>38)</sup> 수준 높은 감정을 위해서는 수준 높은 감정인을 활용하여야 한다.<sup>39)</sup>

현재 소비자분쟁조정위원회는 분야별로 전문위원을 위촉하고, 담당자가 조정을 위해 필요한 경우, 방문 자문 또는 서면 자문을 받고 있다.<sup>40)</sup> 사건에 따라서는 여러 진료과목의 감정이 필요할 수 있는데, 전문과목간의 감정의견이 상충되는 경우에는 의사의 과실여부를 판단하기는 쉽지 않다. 이러한 경우에는 감정의견을 조율할 수 있는 감정부의 설치가 필요하지만,<sup>41)</sup> 그와 같은 절차는 의료분쟁의 신속한 해결을 저해할 수도 있으므로, 감정위원간의 회의 등을 통하여 감정의견을 통합할 필요가 있다.

## 마. 조정성립률에 대한 집착 배제 - 중재원과의 지나친 경쟁 경계

조정성립률은 조정절차의 효율성 및 공정성을 담보할 뿐만 아니라, 조정기구의 업무능력을 평가하는 외형적 지표라고 볼 수 있다.

소비자원과 조정중재원은 업무의 동일성 때문에 자의든 타의든 간에 조정성과에 관하여 상호 비교대상이 될 수밖에 없다. 위에서 본 바와 같이 2013년도 조정성립률은 소비자원보다 조정중재원이 더 높지만, 이는 피신청인의 조정참여 의사 표시 및 사건처리건수와 관련이 있기 때문에 단순히 성공률만 가지고 조정절차가 공정하고 합리적으로 진행되었다고 평가할 수는 없다.

38) 의료분쟁조정법 제25조 제3항은 “감정단의 업무는 다음 각 호와 같다. 1. 의료분쟁의 조정 또는 중재에 필요한 사실조사, 2. 의료행위등을 둘러싼 과실 유무 및 인과관계의 규명, 3. 후유장애 발생 여부 등 확인…”라고 규정하고 있다.

39) 이윤성, “의료감정의 특수성 및 바람직한 감정방향”, 『의료분쟁조정중재원 개원 3주년 세미나 자료집』, 2015, 20면.

40) 김경례, 한국소비자원의 의료분쟁 현황과 역할, 7면.

41) 조정중재원은 의료분쟁조정법 제26조 제7항에 따라 5명(의사 2명, 법조인 2명, 비영리단체에서 활동한 사람 1명)으로 구성된 감정부에서 통합된 감정의견을 제시하고 있다.

하지만 현실적으로 단순비교를 통해 나타나는 수치를 무시할 수는 없을 것이나, 그렇다고 해서 소비자원이 조정중재원 수준으로 조정성립률을 높이기 위해 무리하게 조정을 시도해서는 안 된다. 의료분쟁은 환자와 의사간의 감정 대립에서 비롯되는 경우가 많다는 점을 고려한다면, 조정을 함에 있어 단순히 금액을 조율하는 것에 그쳐서는 안 되고, 당사자 간에 내재되어 있는 갈등을 해소할 수 있는 창구역할을 해주어야 한다. 그러한 과정을 통해 서로간의 오해와 감정을 풀 수 있다면, 설사 금액에 대한 이견으로 조정이 성립되지 않는다고 하더라도 그 조정절차는 만족스러운 성과라고 볼 수 있다. 따라서 당사자간의 감정해소가 선행된 조정이야말로 성공적인 것이라고 평가할 수 있는 것이다.

## 바. 홍보활동의 강화

위에서 본 바와 같이 소비자원은 오랜 기간 의료분쟁 조정업무를 담당해왔고, 조정중재원의 출범 후에도 조정중재원보다 많은 사건을 처리해오는 등 의료분쟁의 해결에 상당한 역량과 성과를 보였다. 물론 당사자들이 조정중재원보다 소비자원에 더 많은 조정신청을 하였다든 것은 홍보효과 덕분이라고 볼 수도 있지만, 그래도 소비자원의 이미지로 식품, 자동차, 금융 등을 먼저 떠올리는 일반 국민의 인식에 비추어 볼 때 의료분쟁 조정부분에 대한 홍보는 여전히 필요해 보인다.

한편 이러한 홍보수단으로 공정거래위원회가 만든 입원약정서 표준약관<sup>42)</sup>을 적극 활용할 필요가 있다. 각 병원이 환자와 입원약정을 함에 있어, 의료분쟁이 발생하는 경우 소송에 앞서 소비자원이나 조정중재원을 통하여 피해구제나 조정으로 분쟁해결을 하도록 안내를 함으로써 소비자원을 통한 분쟁해결 방법이 있다는 것을 홍보하는 것이다.

42) 입원약정서 표준약관 제6항을 보면 “입원기간 중 이루어진 진단, 검사, 치료 등 의료행위와 관련하여 분쟁이 생겼을 때에는 「의료사고 피해구제 및 의료분쟁 조정 등에 관한 법률」에 따라 한국의료분쟁조정중재원에 조정·중재를 신청하거나 「소비자기본법」에 따라 한국 소비자원에 피해구제 등을 신청할 수 있습니다”라고 기재되어 있다.

## 사. 의료분쟁 예방활동의 강화

소비자원은 피해구제업무 이외에도 제도와 정책의 연구 및 건의, 종합적 조사연구, 조사업무, 소비자의 권익증진 및 안전에 관한 업무를 수행한다(소비자기본법 제35조). 조정중재원 역시 의료분쟁과 관련된 제도와 정책의 연구, 통계 작성, 교육 및 홍보 활동을 한다(조정법 제8조).

소비자원이 의료분쟁 사례 및 현황 소개, 병원 감염 및 환자 안전관리에 관한 강의, 소비자 및 소비자단체에 대한 교육을 통해 의료상담 및 사고예방 방법, 외부기관과의 분쟁사례자료 공유, 의료피해 및 조정결정 사례집 발간 등의 업무를 수행해오고 있는 것은,<sup>43)</sup> 의료분쟁 예방을 위한 바람직한 활동사례라고 볼 수 있다. 이와 같이 사후적 피해구제 못지않게 의료분쟁을 예방하기 위한 노력을 게을리 하지 않는다면, 의료분쟁을 해결하는데 소요되는 많은 비용과 시간을 절감할 수 있을 것이다.

## 아. 통합기구센터의 필요성

의료분쟁의 피해구제 및 조정은 소비자원이 담당하는 여러 분야(금융, 자동차, 상품, 서비스 등) 중 한 부분이다. 그러나 의료분야는 다른 분야 못지않게 전문성을 요하고, 분쟁해결을 위해서는 상담, 피해구제를 위한 사실조사 및 자문, 소비자분쟁조정위원회에서의 결정 등의 복잡한 절차를 거치게 된다. 또한 의료분쟁을 예방하기 위한 교육 등도 필요하다. 따라서 소비자원내에 의료분쟁과 관련된 모든 업무를 총괄할 수 있는 기구를 설치함으로써 의료분쟁을 신속하고 효율적으로 해결하는 것이 바람직하다.<sup>44)</sup>

43) 김경례, 한국소비자원의 의료분쟁 현황과 역할, 18면.

44) 위의 논문, 19면.

### 3. 대외적 개선방안- 관련 법률의 개정

#### 가. 진료기록부 확보의 보장

(1) 의료분쟁에 있어서 공정한 감정 및 조정을 위해서는 충실한 사실조사를 토대로 의사의 과실 및 인과관계 여부가 규명되어야 한다. 또한 충실한 사실조사를 위해서는 사업자로부터 여러 관련문서 또는 물건을 제출받아야 한다. 소비자원은 사실조사를 위해 사업자의 물품·시설 및 제조공정 그 밖의 물건을 검사하게 하거나 그 사업자에게 그 업무에 관한 보고 또는 관계 물품·서류 등의 제출을 명하거나,<sup>45)</sup> 필요한 자료 및 정보의 제공을 요청하고 있다.<sup>46)</sup>

(2) 이와 같은 물건 또는 서류 중에서 가장 중요한 것은 진료기록부이다. 의료분쟁에 있어서 진료기록부는 의사의 과실 및 인과관계를 규명하는 절대적인 자료이기 때문에<sup>47)</sup> 조사자로서는 진료기록부의 확보가 매우 중요하다. 그런데 의료인이나 의료기관 종사자는 환자가 아닌 다른 사람에게 환자에 관한 진료기록부를 열람 또는 복사해 줄 수 없고, 다만 예외적인 경우에 한하여 환자의 동의 없이 진료기록부를 열람 또는 복사해 줄 수 있다.<sup>48)</sup> 따라서 의사는 소비

45) 소비자기본법 제77조 제1항은 “중앙행정기관의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 소속공무원으로 하여금 사업자의 물품·시설 및 제조공정 그 밖의 물건을 검사하게 하거나 그 사업자에게 그 업무에 관한 보고 또는 관계 물품·서류 등의 제출을 명할 수 있다. … 2. 제16조 제1항의 규정에 따라 소비자의 불만 및 피해를 처리하기 위하여 필요한 경우”라고 규정하고 있고, 이를 위반한 경우에는 같은 법 제86조 제1항 제4호에 따라 3,000만 원 이하의 과태료에 처하게 된다.

46) 소비자기본법 제78조 제1항은 “소비자단체 및 한국소비자원은 그 업무를 추진함에 있어서 필요한 자료 및 정보의 제공을 사업자 또는 사업자단체에 요청할 수 있다. 이 경우 그 사업자 또는 사업자단체는 정당한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다”라고 규정하고 있으나, 이를 위반한 경우에 과태료 등 제재수단이 없기 때문에 별다른 실효성이 없다는 문제점이 있다.

47) 대법원은 “…의사에게 진료기록부를 작성하도록 한 취지는 진료를 담당하는 의사 자신으로 하여금 환자의 상태와 치료의 경과에 관한 정보를 빠뜨리지 않고 정확하게 기록하여 이를 그 이후 계속되는 환자치료에 이용하도록 함과 아울러 다른 의료관련 종사자들에게도 그 정보를 제공하여 환자로 하여금 적절한 의료를 제공받을 수 있도록 하고, 의료행위가 종료된 이후에는 그 의료행위의 적정성을 판단하는 자료로 사용할 수 있도록 하고자 함에 있다”고 판시한 바 있다(대법원 1997. 8. 29. 선고 97도1234 판결 참조).

48) 의료법 제21조 제1항은 “의료인이나 의료기관 종사자는 환자가 아닌 다른 사람에게 환자

자원으로부터 환자에 관한 진료기록부의 제공을 요청받더라도 환자의 동의가 없는 한 진료기록부를 제출할 수 없다.<sup>49)</sup> 이러한 경우 소비자원이 진료기록부를 확보하는 가장 손쉬운 방법은 환자로 하여금 진료기록부 사본을 제출하도록 하는 것이나, 환자가 임의로 제출하지 않는 이상 진료기록부를 입수할 방법은 없다.

(3) 이에 반하여 조정중재원은 의료사고를 조사함에 있어 환자의 동의 없이도 의료기관으로부터 진료기록부를 제출받을 수 있다. 즉, 의료법은 조정중재원이 의료사고가 발생한 보건의료기관에 출입하여 관련 문서 또는 물건을 조사·열람 또는 복사하는 등의 방법으로 의료사고를 조사하는 경우에 환자의 동의 없이도 진료기록부를 열람 복사할 수 있도록 규정함으로써,<sup>50)</sup> 진료기록부 확보의 어려움을 해소해주고 있다. 그런데 소비자원이 환자의 진료기록부를 확보하려는 목적이 환자가 신청한 피해구제 또는 조정을 위한 것이라는 점을 고려한다면, 소비자원이 의료사고가 발생한 보건의료기관에 출입하여 관련문서를 조사, 열람 또는 복사하는 경우에도 환자의 동의 없이 진료기록부를 열람 또는 복사할 수 있도록 의료법을 개정하여야 한다.

나아가 소비자원이 피신청인 이외의 ‘다른 의료기관의 진료기록부’를 입수하는 것은 환자의 협조 없이는 사실상 불가능하므로,<sup>51)</sup> 의료법을 개정함에 있

에 관한 기록을 열람하게 하거나 그 사본을 내주는 등 내용을 확인할 수 있게 하여서는 아니 된다”라고 규정하고 있다.

49) 그러나 의사가 환자의 동의 없이 소비자원에 진료기록부를 제출하더라도 위법성이 조각된다고 볼 수 있다. 즉, 의료법이 환자의 동의 없이 진료기록부를 열람 또는 복사할 수 없도록 규정한 취지는 환자의 사생활의 비밀 보호를 위한 것인데, 환자가 소비자원에 의사의 잘못을 주장하면서 피해구제를 신청한 경우에는, 적어도 관련 진료행위에 관하여는 환자 스스로 사생활의 비밀을 포기하였다고 볼 수 있기 때문이다.

50) 의료법 제21조 제2항은 “제1항에도 불구하고 의료인이나 의료기관 종사자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 기록을 열람하게 하거나 그 사본을 교부하는 등 그 내용을 확인할 수 있게 하여야 한다 … 13. 「의료사고 피해구제 및 의료분쟁 조정 등에 관한 법률」 제28조 제3항에 따른 경우…”라고 규정하고 있고, 의료분쟁조정법 제28조 제3항은 “감정위원 또는 조사관은 의료사고가 발생한 보건의료기관에 출입하여 관련 문서 또는 물건을 조사·열람 또는 복사할 수 있다”라고 규정하고 있다.

51) 이는 조정중재원 역시 마찬가지이다. 의료법 제21조 제2항 제13호는 「의료사고 피해구

어서는 환자의 동의 없이 열람할 수 있는 진료기록부의 범위를 사업자 병원이 외에 다른 의료기관까지도 포함하도록 하여야 한다.

(4) 물론 당사자가 소비자원에 피해구제 또는 조정신청을 하고서도 조정에 필요한 조사절차에 응하지 않는 것은 드물겠지만, 만일 소비자원으로부터 조사를 위해 진료기록부의 제출을 요구받고서도 이에 응하지 않는 경우에는 피해구제 또는 조정의사가 없는 것으로 보아 사건처리를 중지하도록 소비자기본법을 개정하는 것도 고려해볼 필요가 있다.<sup>52)</sup>

## 나. 불가항력적 의료사고의 피해구제

불가항력적 의료사고란 의사가 충분한 주의의무를 다하였음에도 불구하고 불가항력적으로 발생한 의료사고를 말한다.<sup>53)</sup>

소비자원이 피해구제 또는 조정을 함에 있어 당해 의료사고가 불가항력적으로 발생한 것으로 판단되는 경우에는 피해구제를 하지 않거나 또는 조정하지 않기로 하는 결정을 할 수밖에 없다. 반면 조정중재원은 불가항력적 의료사고 가운데 분만사고로 산모 또는 신생아가 사망하거나, 신생아에게 뇌성마비가 발생한 경우에는 무과실 의료사고 보상사업을 실시하고 있다.<sup>54)</sup>

제 및 의료분쟁 조정 등에 관한 법률」 제28조제 3항에 따른 경우'에는 환자의 동의 없이 진료기록부를 열람 또는 복사할 수 있다고 규정하고 있으나, 의료분쟁조정법 제28조 제3항은 "감정위원 또는 조사관은 의료사고가 발생한 보건의료기관에 출입하여 관련 문서 또는 물건을 조사·열람 또는 복사할 수 있다"라고 규정함으로써, 결국 조정중재원도 '의료사고가 발생한 의료기관에 한하여 환자의 동의 없이 진료기록부를 입수할 수 있을 뿐이다.

- 52) 의료분쟁조정법 제27조 제7항은 "위원장 또는 단장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 지체 없이 그 사실을 원장에게 통지하여야 한다. 이 경우 원장은 조정신청을 각하한다. 1. 신청인이 조사에 응하지 아니하거나 2회 이상 출석요구에 응하지 아니한 때..."라고 규정하고 있다.
- 53) 불가항력적 의료사고에 관한 구체적인 논의로는 백경희·안법영, "분만 의료사고에 대한 보상사업 -의료사고 피해구제 및 분쟁조정 등에 관한 법률 제46조에 관하여-", 『의료법학』, 제12권 제2호, 2011. 12, 11면 이하 참조.
- 54) 조정법 제46조 제1항은 "중재원은 보건의료인이 충분한 주의의무를 다하였음에도 불구하고 불가항력적으로 발생하였다고 의료사고보상심의위원회에서 결정한 분만에 따른



그런데 불가항력적 분만사고가 발생한 경우에 당사자가 어느 기관에 조정 신청을 하는지 여부에 따라 의료사고 보상금의 수혜 여부가 달라진다는 것은 불합리하다. 또한 당사자가 소비자원에 피해구제신청을 하였으나 불가항력적 의료사고라는 이유로 피해구제 또는 조정을 하지 않기로 하는 결정을 한 경우에 보상을 받기 위해 다시 조정중재원에 조정신청을 해야 한다면, 당사자에게 불필요한 절차를 강요하게 하고 그에 따른 시간과 노력을 낭비하게 할 수 있다.<sup>55)</sup> 따라서 당사자가 이러한 불편함을 피하기 위해 조정중재원에 조정신청을 할 수 밖에 없다면, 이는 소비자의 선택을 불합리하게 제한하는 것이다.

그런데 소비자원이 의료사고 보상사업까지 하는 것은 여러 가지 한계가 있을 수밖에 없으므로, 적어도 소비자분쟁조정위원회에서 불가항력 의료사고로 조정하지 아니하는 결정한 경우에는 조정중재원에서 의료사고 보상을 하도록 의료분쟁조정법을 개정하여야 한다.

### 다. 합의권고에 따라 합의가 된 경우에 조정조서를 작성하여 재판상 화해와 같은 효력을 인정할 필요가 있음

소비자원은 당사자에게 피해보상에 관한 합의를 권고할 수 있다(소비자기본법 제57조). 그런데 소비자원의 합의권고에 따라 당사자 간에 합의가 된 경우에는 민법상 화해계약으로서의 효력만이 발생할 뿐이다. 따라서 상대방이 합의권고에 따른 합의를 이행하지 않는 경우에는, 당사자로서는 강제집행을 위해 법원에 약정금청구소송을 제기하여 집행권원을 얻어야 한다.<sup>56)</sup> 이와 같

---

의료사고로 인한 피해를 보상하기 위한 사업(이하 “의료사고 보상사업”이라 한다)을 실시한다”고 규정하고 있고, 같은 법 시행령 제22조는 “법 제46조제1항에 따른 의료사고 보상사업(이하 “의료사고 보상사업”이라 한다)은 다음 각 호의 사고를 대상으로 실시한다. 1. 분만 과정에서 생긴 뇌성마비, 2. 분만 과정에서의 산모 또는 신생아의 사망”이라고 규정하고 있다.

55) 조정법 제27조 제3항 제2호는 ‘이미 해당 분쟁조정사항에 대하여 「소비자기본법」 제60조에 따른 소비자분쟁조정위원회에 분쟁조정이 신청된 경우’를 각하사유로 규정하고 있을 뿐이므로, 소비자분쟁조정위원회에서 조정하지 않기로 하는 결정을 한 이후에 조정중재원에 조정신청을 하는 것은 각하사유에 해당되지 않는다고 볼 수 있다.

56) 소비자는 당사자가 합의권고에 따라 합의를 하는 경우에는 합의서에 ‘민형사를 포함한

이 당사자가 소비자원의 합의권고에 따라 합의를 하였음에도 강제집행을 위해 별도로 소송을 해야 하는 상황이 벌어진다면, 이는 소비자원의 신뢰와 권위의 실추뿐만 아니라 당사자로 하여금 시간과 노력을 낭비하게 하는 것이고, 또한 의료분쟁의 신속한 해결이라는 이념에 반하는 것이다. 따라서 합의권고에 따른 합의에 관하여도 집행력을 부여할 필요가 있다.

이에 관하여 의료분쟁조정법은 조정절차 진행 중에 당사자 간에 합의가 이루어진 경우에 그 합의의 내용에 따라 조정조서를 작성하게 하고, 그 조정조서에 재판상 화해와 동일한 효력을 부여하고 있는데,<sup>57)</sup> 소비자원의 '합의권고에 따른 합의' 역시 당사자 간의 합의라는 점에서는 '조정절차 진행 중의 합의'와 달리 볼 이유가 없다. 그러므로 합의권고에 따른 합의에 대하여도 집행력을 부여하도록 소비자기본법을 개정하여야 한다. 다만, 민사상 화해계약에 불과한 합의에 대하여 곧바로 집행력을 부여할 수는 없으므로, 합의권고에 따라 합의가 이루어진 경우에는 조정조서를 작성한 후, 그 조정조서에 재판상 화해와 동일한 효력을 부여하면 될 것이다.

## 라. 시효중단의 효력 부여

의료사고로 인하여 손해가 발생한 경우에 불법행위로 인한 손해배상청구권이든, 채무불이행으로 인한 손해배상청구권이든 간에 권리를 행사할 수 있는 때로부터 일정한 기간이 경과하면 소멸시효가 완성된다.<sup>58)</sup>

---

일체의 이의제기를 하지 않는다'는 부제소특약을 명시하고 있는 것으로 보이는데(김경래, 제소 전 의료분쟁 해결에 관한 연구, 77면), 이는 중복청구를 막기 위한 것일 뿐이고, 그 합의에 따른 이행까지도 담보하고 있지는 않다.

57) 조정법 제37조 제1항은 "신청인은 ... 조정신청을 한 후 조정절차 진행 중에 피신청인과 합의할 수 있다"라고 규정하고 있고, 제2항은 "...합의가 이루어진 경우 조정부는 조정절차를 중단하고 당사자가 합의한 내용에 따라 조정조서를 작성하여야 한다"라고 규정하고 있으며, 제4항은 "제2항에 따라 작성된 조정조서는 재판상 화해와 동일한 효력이 있다"고 규정하고 있다. 소비자원의 '합의권고에 따른 합의'와 조정중재원에서의 '조정절차 중의 합의'는 당사자 간의 합의라는 점에서 다를 바 없다.

58) 민법 제162조 제1항은 "채권은 10년간 행사하지 아니하면 소멸시효가 완성한다"라고 규정하고 있고, 제766조 제1항은 "불법행위로 인한 손해배상의 청구권은 피해자나 그 법정

그런데 당사자가 소비자원에 피해구제 또는 조정신청을 하는 경우에는 소멸시효가 중단되지 않기 때문에 조정절차가 진행되는 도중에 소멸시효가 완성되는 경우에는 불의의 타격을 입을 수 있다. 반면 의료분쟁조정법 제42조는 의료분쟁조정 신청은 시효중단의 효력이 있고, 조정이 성립하거나 조정절차 중에 합의가 이루어진 경우, 당사자 일방 또는 쌍방이 조정결정에 동의하지 아니한다는 의사를 표시한 경우에 새로이 진행되도록 규정함으로써 소멸시효 진행으로 인한 불이익을 방지하고 있다.

이와 같이 당사자가 어느 조정기구에 조정신청을 하는지 여부에 따라 소멸시효 중단의 인정 여부가 달라진다는 것은 불합리할 뿐만 아니라, 또한 당사자에게 불이익을 줄 수 있으므로, 소비자원에 피해구제 또는 조정신청을 하는 경우에도 소멸시효중단의 효력을 인정하도록 입법화하는 것이 바람직하다.<sup>59)</sup>

#### 마. 손해배상금 대불제도의 이용

합의권고에 따른 합의 또는 소비자분쟁조정위원회의 조정결정시에 금전지급을 명하였음에도 불구하고 상대방이 경제력 등의 이유로 조정금액을 지급하지 않는 경우, 당사자는 채무변제를 받기 위해 부득이 강제집행을 해야 한다. 그런데 당사자가 소비자분쟁조정위원회의 조정결정을 받은 경우에는, 그러한 절차 없이 곧바로 조정중재원에 대불청구를 함으로써 채권의 만족을 얻을 수 있다.<sup>60)</sup>

반면 상대방이 합의권고에 따른 합의금을 지급하지 않는 경우에는 조정중재원의 손해배상금 대불제도를 이용할 수 없기 때문에 법원에 약정금청구소송

대리인이 그 손해 및 가해자를 안 날로부터 3년간 이를 행사하지 아니하면 시효로 인하여 소멸한다"라고 규정하고 있고, 제2항은 "불법행위를 한 날로부터 10년을 경과한 때에도 전항과 같다"라고 규정하고 있다.

59) 김경례, 제소 전 의료분쟁해결에 관한 연구, 83면.

60) 조정법 제47조 제1항은 "의료사고로 인한 피해자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당함에도 불구하고 그에 따른 금원을 지급받지 못하였을 경우 미지급금에 대하여 조정중재원에 대불을 청구할 수 있다. … 2. 「소비자기본법」 제67조제 3항에 따라 조정조서가 작성된 경우"라고 규정하고 있다.

을 제기할 수밖에 없는데, 이는 신속한 분쟁해결이라는 이념에 반함은 위에서 본 바와 같다. 그런데 합의권고에 따른 합의에 대하여 조정조서가 작성되고 그에 따라 재판상 화해와 동일한 효력이 인정된다면, 이에 대하여도 조정중재원의 손해배상금 대불제도를 이용할 수 있도록 입법화하여야 한다. 이는 신속한 분쟁해결뿐만 아니라 ‘신속한 집행해결’까지도 도모함으로써 실질적인 피해 구제를 할 수 있는 것이다.

### 바. 형사처벌 특례 조항의 확대적용

(1) 의료행위는 신체침습을 전제로 한 것이 대부분이므로, 그로 인하여 발생한 악결과는 업무상 과실치상죄, 업무상 과실치사죄로 귀결되는데, 이러한 범죄는 친고죄나 반의사불벌죄가 아니기 때문에 당사자 간에 합의가 이루어졌다고 하더라도 정상참작사유에 불과하다. 의료분쟁조정법 제51조는 의료분쟁조정위원회에 의해 조정 또는 중재가 성립되거나, 조정절차 진행 중에 합의가 성립된 경우에는 피해자가 신체의 상해로 인하여 생명에 대한 위험이 발생하거나 장애 또는 불치나 난치의 질병에 이르지 아니한 경우를 제외하고는 피해자의 명시한 의사에 반하여 공소를 제기할 수 없다고 규정하고 있다.

그런데 의료분쟁조정법은 소비자분쟁조정위원회의 조정결정에 대하여는 조정중재원의 손해배상 대불제도를 이용하게 할 수 있게 하는 등 의료분쟁조정위원회의 조정과 동일한 효력을 인정하면서도 형사처벌 특례에 관하여는 이를 배제하고 있는데, 소비자분쟁조정위원회의 조정에 대하여도 형사처벌 특례를 인정하여야 한다. 나아가 합의권고에 따른 합의에도 형사처벌 특례를 인정하여야 한다. 이는 의료분쟁조정법이 ‘조정절차 진행 중에 합의가 성립된 경우’에도 형사처벌 특례를 인정하고 있고, 위에서 본 바와 같이 합의권고에 따른 합의와 조정절차 진행 중의 합의가 다르지 않은 이상, 별도로 합의권고에 따른 합의에 대하여 조정조서가 작성되지 않는다고 하더라도 형사처벌 특례를 인정함으로써 의사로 하여금 합의권고에 따른 합의를 수용할 수 있도록 배려할 필

요가 있다.

물론 이러한 형사처벌 특례가 의료인들에 대한 특혜라고 볼 여지가 있으나, 이는 조정절차에서 조정이 성립하거나 합의가 된 경우에 한하여만 특례를 부여하는 것이므로, 의료인에게 적극적으로 조정절차에 응하도록 유도하여 의료분쟁을 신속하게 해결하고, 또한 의료인에게 형사처벌에 대한 심리적 불안감을 제거함으로써 안정적 진료환경 조정에 기여할 수 있는 것이다.

(2) 한편 환자가 소비자원에 피해구제나 소비자분쟁조정위원회에 조정신청을 한 후에 의사에게 심리적 압박을 가하기 위해 의료기관에 난입하여 진료를 방해하는 경우가 있다.

이에 대하여 조정법 제27조 제7항은 신청인이 조정신청 후에 의료사고를 이유로 의료법 제12조 제2항을 위반하는 행위(의료기관의 의료용 시설·기재·약품, 그 밖의 기물 등을 파괴·손상하거나 의료기관을 점거하여 진료를 방해하는 행위 또는 이를 교사하거나 방조하는 행위)를 한 때 또는 형법 제314조 제1항에 해당하는 행위(허위사실 유포, 위계, 위력으로 사람의 업무를 방해하는 행위)를 한 때는 조정신청을 각하하도록 규정함으로써, 의료인에게 위법행위를 하는 환자에 대하여 간접적으로 규제를 가함으로써 의료인으로 하여금 안정적 진료환경을 조성해주고 있다.

이에 반하여 소비자기본법에는 이와 같은 규정이 없어 소비자원의 피해구제, 소비자분쟁조정위원회의 조정절차 진행 중에 이와 같은 위법행위를 할 가능성을 배제할 수 없으므로, 이러한 위법행위가 있는 경우에는 즉시 피해구제 또는 조정절차를 중단하도록 규정하여야 한다.

## V. 결론

의료사고는 환자의 생명, 건강과 직결되기 때문에 사전에 예방하는 것이 바

람직하지만, 의료사고가 발생한 경우에는 의료분쟁으로 비화되지 않도록 조정을 통해 신속하고도 원만하게 해결하는 것이 필요하다. 소비자원은 신속·공정하고 효율적인 해결을 목적으로 의료분쟁 조정업무를 수행해오고 있고, 이는 동일한 업무를 수행하는 조정중재원 역시 마찬가지이다. 그런데 소비자원과 조정중재원은 업무중복 및 그로 인한 비효율을 이유로 통폐합에 대한 논의가 끊임없이 제기되어 오고 있지만, 소비자의 선택권 보장과 상호견제를 통한 조정의 질 향상을 위해서는 두 기구가 공존하는 것이 바람직하다. 무엇보다도 두 기구의 존속여부를 결정하는 것은 인위적인 통폐합이 아니라, 두 기관의 사회적 기능에 대한 소비자의 평가 및 선택에 달려 있는 것이다. 그러므로 소비자원이 조정중재원과의 공정한 경쟁을 위해서는 그에 상응하는 법적, 제도적 뒷받침이 필요하다. 그것은 소비자원을 위한 것이 아니라 궁극적으로 소비자를 위한 것이다.

[ 참 고 문 헌 ]

- 권남희, “한국소비자원 의료 피해구제 현황 및 발전방안”, 『「의료소비자 권의 증진을 위한 발전방안」 세미나』, 한국소비자원, 2011.
- 김경례, “제소 전 의료분쟁 해결에 관한 연구 -한국소비자원 의료분쟁 조정을 중심으로-”, 『의료법학』, 제13권 제1호.
- \_\_\_\_\_, “한국소비자원의 의료분쟁 현황과 역할”, 2005년 의료세미나 『의료분쟁 해결의 효율화 방안』, 한국소비자원, 2015.
- 김민규, “의료분쟁의 재판 외 처리제도에 관한 비교법적 고찰”, 『법이론과 실무』, 제5집, 2002.
- 김민중, “의료분쟁조정법의 기본이념과 현실”, 『의료법학』, 제14권 제1호, 대한 의료법학회, 2013. 6.
- 김병일, “ADR에 의한 의료분쟁 해결의 현황과 과제”, 『법학연구』, 제16권 제 1호, 충남대학교 법학연구소, 2005. 12.
- 김상찬·권수진, “의료분쟁해결과 ADR”, 『법과 정책』, 제17집 제1호, 2011. 2.
- 김천수, “의료분쟁과 ADR”, 『비교사법』, 제32호, 한국비교사법학회, 2006. 3.
- 남준희, “독일의 의료분쟁과 대체적 분쟁해결방안(ADR)-독일 의료중재원과 의료감정위원회를 중심으로-”, 『의료법학』, 제10권 제2호, 2009. 12.
- 박기갑, “한국체류 중국동포의 법률문제”, 『강원법학』, 제14권, 2001. 12.
- 박영호, 『의료분쟁과 법』, 법률정보센터, 2005.
- 박원규, “외국인에 대한 손해배상의 산정방법”, 『저스티스』, 73호, 2003. 6.
- \_\_\_\_\_, “불법체류 외국인 노동자의 일실수의 산정방법”, 『재판실무』, 제3집, 2005.
- 백경희·안병영, “분만 의료사고에 대한 보상사업 -의료사고 피해구제 및 분쟁조정 등에 관한 법률 제46조에 관하여-”, 『의료법학』, 제12권 제2호, 2011. 12.
- 석희태, “의료사고 관련 특별법 제정에서의 새로운 논쟁점” 『의료법학』, 제7권 제1호, 2006. 6.
- 안병영·김경례, “의료사고의 손해배상과 위자료 산정 -한국소비자원 의료피해구제 사례들의 일별-”, 『의료법학』, 제13권 제2호, 2012. 12.

- 윤태식, “외국인의 인신 손해배상산정에 있어서의 일실수입과 위자료”, 『법조』, 제52권 제9호(통권 564호), 2003. 9.
- 임종현, “외국인 노동자의 손해배상액 산정”, 『법조』, 제43권 제5호(통권 452호), 1994. 5.
- 전병남, “의료분쟁조정법(약칭)의 민사법적 고찰”, 『의료법학』, 제11권 제1호, 2010. 6.
- \_\_\_\_\_, 『의약품사고와 손해배상책임』, 법률문화원, 2008,
- 정정일, “외국인 환자와의 의료분쟁에 관한 연구”, 『의료법학』, 제13권 제2호, 2012. 12.
- 최상렬, “불법체류 외국인의 일실이의 산정방법”, 『대법원판례해설』, 제31호, 1998.
- 최홍엽, “불법체류 외국인의 산업재해와 손해배상액의 산정”, 『노동법률』, 제90호, 1998.
- 황승연, “의료분쟁조정제도 운영에 따른 문제점 및 개선방안”, 『의료법학』, 제14권 제1호, 2013. 12.
- 현두륜 “의료분쟁조정법 시행에 따른 성과와 과제”, 『의료법학』, 제14권 제1호, 2013. 6.
- 법원행정처, “외국사법제도연구(1) - 각국의 인신사고 손해배상사건에서의 손해배상액 산정 - ”, 『법원행정처』, 2007.
- 한국보건산업진흥연구원, 『외국인환자의 의료분쟁 예방 및 해결방안』, 2008.



[국문초록]

## 한국소비자원 의료분쟁 조정제도의 개선방안

전 병 남(변호사/법학박사)

의료사고는 환자의 생명, 건강과 직결되는 경우가 많기 때문에 사전에 예방하는 것이 바람직하다. 그러나 의료사고가 발생한 경우에는 당사자 간의 감정이 첨예하게 대립되기 전에 조정을 통해 신속하고도 원만하게 해결할 필요가 있다. 한국소비자원은 신속·공정하고 효율적인 해결을 목적으로 의료분쟁 조정업무를 수행하고 있고, 이는 동일한 업무를 수행하고 있는 한국의료분쟁조정중재원 역시 마찬가지이다. 그런데 한국소비자원과 의료분쟁조정중재원은 업무중복 및 그로 인한 비효율을 이유로 통폐합에 대한 논의가 끊임없이 제기되어 오고 있지만, 소비자의 선택권 보장, 경쟁을 통한 상호 발전을 위해 두 기구가 공존하는 것이 바람직하다. 그러므로 소비자원이 조정중재원과 공정한 경쟁을 할 수 있도록 법적, 제도적 뒷받침을 해주어야 한다. 그것은 소비자원을 위한 것이 아니라 궁극적으로 소비자를 위한 것이다.

**주제어** : 한국소비자원, 의료사고, 의료분쟁, 분쟁조정, 피해구제

## Improvement in the Medical Dispute Mediation System of Korea Consumer Agency

Jeon, Byong-nam

*Attorney/Doctor of law*

### =ABSTRACT=

It is desirable to prevent medical accidents because they bring about irretrievable outcomes to patients, as they are directly related to each patient's life, and health. However, once medical accidents occur, it is appropriate to resolve them quickly without conflict before the feelings of directly involved people are intensely confronted with each other. Korea Consumer Agency carries out medical dispute mediation to address such disputes quickly, fairly, and efficiently, and so does Korea Medical Dispute Mediation and Arbitration Agency. Although there has been constant debate on a merge between the two agencies because of duplicated work and consequent inefficiency, it is desirable to maintain the two agencies to ensure consumers' options and to promote the mutual development of the agencies through competition. Therefore, there should be legal and systematical support for Korea Consumer Agency to have fair competition with Korea Medical Dispute Mediation and Arbitration Agency. This is not for Korea Consumer Agency, but ultimately for consumers.

Keyword: Korea Consumer Agency, medical accident, medical dispute, dispute mediation, damage relief